

## 主权原则的确立及其在当代世界的意义

唐士其

**内容提要:** 本文从政治与法理的角度回顾了近代主权原则在欧洲封建体制中产生的过程,对历史上主权理论的内部和外部含义进行了阐释,并在此基础上提出,以《威斯特伐利亚和约》为标志的国际社会构成体对各国内部主权的相互承认是主权原则的核心因素,而该原则的确立则为维持一种和平有序的国际格局提供了重要保证。文章最后分析了当前国际关系中存在的诸如人权、民族主义、区域化等具体问题,认为在对待和处理这些问题时,对各国主权的尊重仍然是维护国际和平、促进国际发展的一项基本条件。

**关键词:** 主权 国际关系 民族国家 和平

**作者简介:** 唐士其,北京大学国际关系学院副教授、博士。(邮政编码:100871)

冷战之后,主权原则在客观上失去了两极格局的支撑。与此同时,随着全球化进程的加速,作为一种规范性的要求,“超越主权”的声音正变得越来越响亮。这样一种声音由于得到了国际关系理论中新自由主义特别是新干涉主义的支持,并且由于以美国为首的西方国家在世界范围内推行西方价值观的需要,正有一种渐趋尘上的迹象。那么,是否真的在当今世界上主权已经成为一项过时的国际关系原则,并且需要由其他的原则,比如说人权的原则加以替代?另外,一个“超越”了主权的世界能否为人类提供一种稳定的和平与秩序?

对于这些问题最好的回答,是对主权原则得以确立的根本原因加以探索,并以此为参照,考察这一原则的基础当前是否依然存在。英国政治学家辛斯利曾经指出,“如果我们希望说明人们为什么以主权的方式来理解权力的话,我们首先必须解释他们为什么会认为在其社会中存在着某种最终的和绝对的权威,而在此之前他们又为何没有这样的想法。”<sup>①</sup>在此基础上,再结合当前世界的具体形势及其所面临的问题,证明主权原则在可以预想到的将来,仍然应该被世界各国共同遵奉为国际关系的基本原则。

### 一、主权概念的早期演变

正如英国政治学家和法学家梅特兰所说,“法律观念从而不会离开实践需要太远”。<sup>②</sup> 具有

<sup>①</sup> F. H. Hinsley, *Sovereignty* (Second edition), Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 1-2.

<sup>②</sup> F. W. Maitland, *Township and Borough* (1898), p. 27.

内外两个方面内容的主权观念<sup>①</sup>是典型的近代欧洲历史的产物。它是在西欧从封建秩序向近代民族国家体系的发展过程中,人们经过无数的战争与冲突而最终发现的、可以使当时西欧各主要的权力主体相对地和平共处,并且建立某种稳定的国际秩序的法律基础。

西欧的封建社会,是日耳曼各民族摧毁罗马帝国的行政体系之后,按照一种在西方历史上从未有过,在世界史上也十分独特的社会、经济和政治组织原则建立的。这种原则的一个基本特征就是把整个日耳曼民族所占领的地区按照一种金字塔形的等级体系进行逐级划分,但与传统的帝国体系不同,在这个权力体系中并不具有一种自上而下一以贯之的垂直行政联系,而只对相邻两个等级之间的一种权利与义务的契约关系提供保护,这就是所谓的“我的附庸的附庸不是我的附庸”的原则。虽然795年查理曼大帝接受教皇列奥三世的加冕之后使其以宗教的方式获得了一种在帝国范围内的普遍权威,但由于这种权威一方面从来没有强大到可以统一欧洲的程度,另一方面却又始终不肯满足于已有的地位而四处伸手,结果反而变成了欧洲政治中的一个重要的不稳定因素。

扰乱了西欧封建关系的另一个主要因素是罗马天主教会。西罗马帝国崩溃之后,基督教会作为一种整体却保存了下来,并且赢得了新的征服者的皈依。在行政权力被层层切断的情况下,教会通过它自身遍布各地的组织,发挥了把整个欧洲联为一体的作用,从而成为唯一贯穿了封建权力关系的力量。列奥三世对查理曼大帝的加冕仪式具有一种象征意义,使教会赢得了部分世俗的权力。此后,在世俗权力与宗教权力之间的关系中,教会利用其作为整个基督教世界的精神领袖,以及世俗权利重要的合法化依据这一特殊地位,不断地扩大其西欧的实际影响,而利用各个封建权力主体之间的冲突与矛盾,则是教会最常用的手段。教会的做法不仅导致了宗教权力与世俗权力之间的矛盾<sup>②</sup>,同时也激化了世俗权力之间的矛盾,因此成为在中世纪后期欧洲局势动荡,战乱不止的一个重要原因。马基雅维利就认定,意大利之所以长期处于分裂与战乱的状态,其罪魁祸首就是教会。他一针见血地指出:“教会自身既然无力统治整个意大利,便也不允许其他的权力做到这一点。这正是意大利始终不能处于一个统一的领导力量之下,而是被各个君主分裂割据的根本原因。”<sup>③</sup>

突破西欧封建秩序的另一方面的因素,是中世纪后期地域性经济与社会文化联系的恢复和发展,这种力量在缓慢地却又强有力地塑造着一种新的秩序体系。这一因素的作用表现在两个方面,其一是在原有的封建等级的缝隙之间出现了一种新的政治、经济与社会实体即所谓的自治城市;其次就是由于某一特定地域内政治、经济与文化联系的增强而使一些权力主体的力量骤然增强,从而打破了整个体系的平衡。这些权力主体实际控制力量的扩大,除客观因素的作用之外,当然也是他们主动追求的结果,而一种扩大了权力自然又为更大的权力提供了基础。这就使这些权力的主体们产生了一种企图,即对他们之下的各个等级进行渗透以建立某种统一的行

---

① 汉语中一般称为对内主权与对外主权(interior and exterior sovereignty),这大概是一种不太准确的翻译,因为它们容易让人联想到主权的对象问题。但从严格的法律观念来看,最好把主权理解为一个没有对象的概念。在一个国家的内部,主权不宜被等同于管辖与统治权;在国际上,主权更不能被解释为对某一特定对象的支配权。参见下文的论述。

② 在宗教权力与世俗权力的关系中,既出现过国王被教皇革出教籍的闹剧,也发生了教皇被软禁于法国达75年之久的“巴比伦之囚”的惊世之举。

③ Machiavelli, *Discourses on the First Decade Titus Livius*, in *Machiavelli, the Chief Works and Others*, translated by Allan Gilbert, Durham, North Carolina: Duke University, 1965, p. 229.

政联系,而对于他们之上的权力关系则尽可能地加以摆脱,以获得越来越大的独立。

在地域性权力的强化方面最早的成功范例是英国与法国,这是两个国家的王室数百年的努力与斗争的结果,其中既包括与其他的国王及其领地内外的各级封建主们的斗争,也包括与教会的斗争。在这个过程中,他们逐步赢得了领地内各个等级的支持,并且在一定意义上也得到了教会和其他封建领主的承认。英国与法国由此成为那些渴望权力、财富与其领地内部的统一与秩序的封建领主们的标榜。

与上述过程相伴随,从12世纪开始,在西欧逐步出现了一种否定教皇或者皇帝的权力要求的理论上的动向。法国国内的基督教会对于王权的强化就发挥了积极的支持作用。当国王与教皇发生冲突的时候,教士们往往站在国王而不是教皇一方,这后来成为布丹证明教皇实际上不具有任何主权的一个重要依据。同时,在对王权进行辩护的过程中,教会的理论家们如奥肯的威廉与马尔西利奥也发挥了重要作用,尤其是后者,他在但丁1313年写完为统一的基督教世界秩序进行论证的《论君主》(Monarchia)20年之后,就明确表达了这样一种观点,即人类被自然地区分为不同的王国,而在他的时代,相当于古代希腊的城邦(polis)或者罗马时期的国家(civitas)的,毫无疑问正是那些像法国一样具有实际上的独立性与统治能力的政治单元。

在他们之后,法国其他的一些理论家,如Bracton, Dubois, Nogaret, 以及法国国王菲利浦四世等人都进一步肯定了人类被划分为不同的王国这样的一种观点,并且强调这些王国的统治者在实际上独立于任何外在的世俗与宗教权威。但他们的一个共同问题是,仍然不能对皇帝对于基督教王国的统治采取一种彻底否定的态度,而另一方面,在国王与其下属的封建领主的关系方面,他们也仍然相信两者之间一种不能随意变更的契约关系,比如说认为国王没有得到诸侯们的同意不能制定与更改法律等等。另一方面,教会的以及站在帝国一方的理论家直到17世纪末还认定各个独立的权力主体的出现乃是人性堕落的产物,坚持教皇拥有对皇帝与国王进行直接统治的权力,而皇帝则是世界帝国(the imperium mundi)的最高主宰。

总的来说,可以认为在布丹之前,无论是在当时的英国还是法国,国王的地位与权力主要还只是一种实际的权力斗争的结果,它们缺乏的是一种理论上的基础从而也就存在其脆弱之处。马基雅维利的《君主论》正好反映了这一现实。因此,虽然马基雅维利曾经对英国与法国的统一、繁荣与强大充满了向往,并把它们作为意大利必须加以仿效的榜样,但在他去世之后不久,法国自身也陷入了一场内乱(即从1562到1598年的所谓胡格诺战争)而几乎不能自拔。这场主要在法国的天主教派和新教派即胡格诺教派之间的斗争既是一场宗教战争,同时也把法国几乎所有的世俗权力席卷了进去,从而发展为一种普遍的战乱。实际上,在当时的欧洲,由于各封建领主、罗马天主教会、各地开始出现的宗教改革运动、以及神圣罗马帝国的势力相互纠缠不清,所以类似法国的战争并不是特例而是一种随处可见的现象,至于后来几乎席卷了整个欧洲的三十年战争,更是这种矛盾的最集中的体现。在这种情况下,对于当时西欧各相对独立的政治单元的统治们来说,除了需要在实际上进一步加强其自身的实际力量之外,还存在一个必须解决的问题,即如何彻底突破中世纪关于欧洲乃是一个统一的基督教世界、或者是由封建的权利义务关系所联成的一个整体的观念,并且为这些独立单元的法律地位进行理论上的说明。这个任务是由法国政治学家布丹完成的,而在他的整个理论框架中,主权成为核心的概念。

## 二、布丹的主权观念及对内主权的含义

现在所使用的主权( *sovereignty, souveraineté* )在中世纪的政治与法律语汇中本来只是一个十分普通的概念,指的是在封建权力关系中较上面的等级的权力与地位,人们通常也用它来称呼封建时代的国王。只是在布丹对这个概念进行了完全不同的定义之后,主权才获得了一种类似于国家的灵魂的含义。他强调,“主权是……统治一个国家的一种永恒的、绝对的权力。我们有必要定义这个概念,因为尽管主权的存在是把国家与人类其他社会组织区别开来的主要标志,但是从来就没有法学家或者政治哲学家对它进行过任何定义。”<sup>①</sup>

布丹亲眼目睹了胡格诺战争中法国王室在相互冲突的各种势力面前无能为力的状况,他坚定不移的结论就是,要获得一种稳定的和平与秩序,必须在他的国家之内建立某种至高无上的绝对权威,这就是主权。正是在这个意义上,辛斯利指出,“主权概念使人们能够摧毁旧的权威与责任体系,或者使他们能够在其基础之上建立一种新形式的权威体系,从而使权力合法化。……在各个社会历史的某个发展阶段上,当共同体之间的关系或者统治关系已经发生了变化,从而使原有对权力提出要求和对其进行制约的机制都落后于时代的时候,它(指主权——引者注)就会被人们呼唤出来。”<sup>②</sup>

然而,如上所述,如果从中世纪正统的基督教世界帝国的观念,布丹是不可能得出他所希望的结论的。他必须为他的主权提供完全不同的基础。在这方面,布丹直接利用了古代希腊与罗马政治思想成果,从而对于人类政治组织进行了与和他同时代的大多数思想家截然不同的说明。他使用了一个罗马的传统概念( *republique* )来指称他认为能够而且必须拥有主权的政治实体<sup>③</sup>,并且将其视为一种自然的人类社会组织,从而与封建权力关系中的任何一个等级都具有完全不同的政治意义。在讨论国家的起源和基础的时候,布丹采用的完全是亚里士多德的方法,认为国家是一种扩大的家庭。他相信对于人来说,家庭乃是他们为了维持自身以及人种的延续而必然结成的一种社会组织。但是布丹又指出,家庭只是人类社会组织发展的第一个阶段,随着人类活动的复杂化,他们逐步结成了一些以满足其他的需要为目的的社会组织,如经济、宗教以及共同防卫的组织,而国家便是这些组织最高层次的联合。他在《论国家》一书的开篇就指出,“国家是若干家庭以及它们的共有物在某种至高无上的主权之下的联合”,而它的目的,则是为了“寻求共同的幸福与快乐”。<sup>④</sup>

布丹正是通过把国家理解为人类社会自然发展的产物,从而与封建的和基督教的政治观念彻底划清了界限,也使他对国家进行完全不同于封建关系中任何一个政治单元的界定提供了逻辑上的基础,从而终于能够完成数百年来众多理论家不断努力却又没有实现的工作。不仅如此,亚里士多德对布丹的影响还表现在另外的一个重要方面:既然他与前者一样把国家理解为若干家庭自然的联合,那么就意味着他也将与前者一样,不承认存在真正超越于国家之上的政治实

① Jean Bodin, *Les six Livres de la Republique*, Payare: Librairie arthème payard, 1986, livre premier, p. 79.

② F. H. Hinsley, *op. cit.*, p. 25.

③ 拉丁文为 *res publica*, 意为属于全体公众的事物。把这个词译为“共和国”至少对布丹的情况来说是不合适的。

④ Jean Bodin, *op. cit.*, pp. 27, 30.

体,从而坚决地捍卫每一个独立的国家在政治上的独立性与自足性。

布丹是联系他所理解的家庭的属性对国家的基本特征进行描述的。他认为,在家庭中,父亲具有一种绝对的支配地位。既然一个家庭中必须具有某种绝对的权威,那么作为一种扩大的家庭的国家,同样也需要一种类似于家长那样的绝对的、至高无上的权力。布丹相信,任何健康的共同体的根本特征就是一方统治,另一方服从。这种权力就是“主权”。布丹认为,只有当主权得到普遍的承认时,一个国家才算是真正地建立起来。而任何国家,一旦它失去了主权,成为不过是若干成员或者部分,以及所有家庭或者其他团体的联合的时候,就不再具有国家的资格。<sup>①</sup>

布丹坚持主权只能是唯一的。他从两个方面对此进行说明。一方面是逻辑上的,认为“正如上帝,这位伟大的主权者不可能再创造出另一个与他同等的上帝,因为他自身就是无限,而根据逻辑不可能存在两个无限。因此我们也可以说,被我们视为上帝在人间的象征的君主,也不可能使任何一个臣民上升到与他同等的地位而不同时损害他的权力”<sup>②</sup>;另一方面则是经验的,即“没有一个家庭中能够有一个以上的主人,……如果存在一个以上的主人,那么自然会产生不同的命令之间的冲突,家庭也将陷入无穷无尽的麻烦。”<sup>③</sup>在布丹的著作中,人们已经可以找到类似霍布斯后来对于没有国家的自然状态的描绘,他写道:在没有国家的时代,每一个家庭的首领都对家庭的其他成员拥有绝对的控制权,而在各个家庭之间,则由于暴力、野心、贪欲和仇恨而相互敌对,胜利的一方成为主人,失败的一方则沦为奴隶。“因此完全的、无限的自由,即任何人按其所愿进行生活的自由,不受任何人约束的自由,将使所有的人陷入奴役,使所有的人一无所获。……任何人如果不愿意放弃他一部分的自由而在法律统治下生活,服从别人的命令,则最终将失去一切。”<sup>④</sup>

布丹曾经详细列举了主权者五个方面的特征,其中最关键的要素有两个方面,一是它的绝对性,二是它的永恒性。布丹认为,“世界上除上帝之外没有人比主权者更伟大,而且因为主权者就是上帝为了统治人民而创造的他的代理者,所以我们必须尊重与服从它伟大的权威,必须以敬畏之情谈论它。谁要是蔑视主权者便是对上帝本身的不敬,因为主权者正是上帝在人世间的象征。”<sup>⑤</sup>布丹承认主权可能是由一个国家的人民或者贵族赋予他们所选中的任何人的,但是这种权力一旦给出,便不再有任何限制与保留,因为一种受到限制的不完全的权力自然不能算是绝对的权力,从而严格地说,也就不是主权。<sup>⑥</sup>另外,如果说国家的最高权力只能在有限的时间内存在,那么这种权力便不能被称为主权,因为它的存在与否显然受到某种更高权力的约束。布丹进一步指出,主权最重要的标志就是它是一种不需要任何其他人的同意,为全体国民或者任何一个具体的人制定法律的权力。反过来说,主权就是公民和臣民之上“不受任何人类制定的法律限制的权力。”<sup>⑦</sup>另外,主权者还应该具有以下特征,即具有发动战争与媾和的权力、设立各级官员的权力、最后的上诉权以及对他之下的所有人进行惩罚的权力,等等。<sup>⑧</sup>

① *Ibid.*, p. 41.

② *ibid.*, p. 299.

③ *Ibid.*, p. 53.

④ *Ibid.*, p. 112.

⑤ *Ibid.*, p. 295.

⑥ *Ibid.*, p. 79.

⑦ *Ibid.*, p. 28.

⑧ *Ibid.*, pp. 306, 310, 316, 319, 325.

在一个仍然保留着相当成分的封建和宗教权力结构的时代,布丹主权理论的实际政治意义是十分明显的,那就是要求彻底打破这种权力关系,一方面否定主权者之上存在任何合法权威(无论是皇帝还是教皇),另一方面则要求摧毁主权者之下所有对权力进行垂直分割的等级。布丹以后西欧民族国家的发展正是在这两个方面上进行的。正是在这个意义上,有人指出,“马基雅维利可以在任何时候写作他的两部著作,而布丹则不可能在十六世纪的最后二十五年之前写下他的《论国家》。……历史将让布丹来证明,普遍的帝国,无论是神圣罗马帝国还是法兰克帝国的时代都已经过去了。新兴的民族国家的时代已经到来,主权论正是随着它的到来应运而生。……这将是布丹永远的贡献。”<sup>①</sup>为了把这一思想贯彻到底,布丹在区分君主政体下公民的等级时明确地把教士置于国王之下,同时认定国王拥有认定宗教上虔诚与否的权力。

就国家的内部政治结构来说,可以认为布丹的主权理论为一种最高的、绝对的权力的存在提供了充分的理论基础,但在另一方面,这一理论中还存在着两方面相互联系的缺陷。首先是如何处理主权国家之间的关系的问题。如同霍布斯在《利维坦》一书中所描绘的具有完全自主权的个人之间的关系一样,由于缺乏有效的公共权威,各个主权者之间实际上是一种“一切人反对一切”的状态。正如个人的生命财产在霍布斯的自然状态下实际上并不能得到真正的保障一样,国家的独立与主权在这种状态下也难以得到真正的实现。其次,由于缺乏公认的国际间对主权国家内部政治秩序的相互保障,所以对任何一个主权者来说,无论其在国内如何强大有力,都不可能排除来自外部的对其统治秩序的威胁。

另外,布丹的理论中实际上还隐藏着一个在他的时代难以回答的问题,那就是在他的时代,原来的封建权力结构中的哪一个等级能够享有国家(republique)的地位从而拥有主权?布丹对此并没有进行明确的正面论述。但他曾经具体地指出,古代希腊城邦的执政官不是主权者,因为他们的权力是公民所赋予的并可以由公民收回;由君主所任命的官员即使具有永恒的、普遍的、绝对的权力也不是主权者,因为这种权力以其他的权力的存在作为前提;皇帝同样不是主权者,因为他从法律上来说受封建领主的委托行使权力;教皇也没有主权,为证明这一点,布丹不厌其烦地陈述了教皇在与法国国王的历次冲突中失败的事实;除此之外,他还列举了原来的封建权力等级中六种没有主权的领主。<sup>②</sup>他只是指出,主权者无论大小,就其作为主权者而言则具有一种平等的地位。“一个小国的国王同样具有主权,与地球上最伟大[WTBX]ibid.[WTBZ]大的国王一样。”<sup>③</sup>因此也可以说,对布丹而言,什么样的政治单元能够享有主权也许并不是最重要的问题,重要的是首先必须承认主权必然在某个地方存在,其次他的国家法国是一个享有主权的政治实体。

然而这正是布丹理论中的危险之处,即对主权国家的资格缺乏一种法理上的规定,同时在地域范围方面也没有能够提供清晰的界定,这就使他的主权理论带有一种“成则为王败则为寇”的逻辑上的可能性。虽然当时一些正在形成中的民族国家,像英国、法国、瑞士等等实际上都已经表现出与其周边的地区之间一种明确的、可识别的地理、政治、经济与文化的界线,但真正使这种界线明晰化并且获得了完整的法律基础的,首先是《威斯特伐利亚和约》,最终则是民族国家的概

<sup>①</sup> R. H. Murray, *The History of Political Science from Plato to the present*, Cambridge: W. Heffer, 1926, pp. 178 - 79.

<sup>②</sup> Jean Bodin, *op. cit.*, pp. 183, 184, 253, 280 - 281.

<sup>③</sup> *ibid.*, pp. 42, 162.

念。至于在布丹的时代,既然否定了封建和基督教秩序的合法性,又没有一种公认的主权者的合法性标准,那么可想而知,在各个层次上都会出现大量的竞争者来争取“主权”这一新的桂冠。

当时欧洲政治生活实际情况正是这样。一方面每个国家内部的政治过程仍然受到外部各种因素的强烈影响,另一方面布丹式的对主权的理解也没有马上得到理论家和政治家们的公认。因此,处于国王之上和国王之下的各个权力都对主权提出了他们的要求。为前者张目者如西班牙人苏亚雷斯(Francisco Suárez),他坚持中世纪后期教会权力的支持者普遍认同的一种理论,即教会的权力直接来自于上帝,而世俗统治者接受的,只是在其统治之下的全体民众的授权,因此后者只享有部分主权。为后者呐喊的主张,发展到极端就会成为类似人民主权论的观念,荷兰法学家阿尔都修斯(Johannes Althusius)就是这种理论的代表人物。他除了以社会契约论的观点解释国家的起源之外,还指出契约对于统治者和被统治者双方都有同样的约束力,主权作为一种不受任何限制的权力只能属于人民全体,与此相适应,人们服从的也并不是统治者而是整个政治体。除此之外,还有大批的理论家希望在不同的权力之间寻求一种妥协。在德国就出现了某种形式的“有限主权论”或者“双重主权论”的观念,而在荷兰与英国,类似“混合主权论”的观点也非常流行。显而易见的是,如果这种理论上与实践上的混乱得不到克服,那么布丹的理论仍然不可能为当时的欧洲提供一种普遍的和平与秩序。

格老秀斯在1625年发表的《论战争与和平法》一书则试图为克服布丹理论中存在的矛盾,提出一种能够同时满足主权国家的独立与国际社会的秩序这两个方面要求的统一的理论体系。他接受布丹的结论,承认国家的世俗性基础及其合法的主权地位,但同时又把这种基础进一步延伸到了国际社会。他的基本的逻辑是:人作为一种理性的动物,为了一种更完美的社会生活通过社会契约结成国家。由于正确的理性在任何的时间和地点都将产生一致的结论。因此既然理性使人们结成了国家,那么同样的理性还会使这些国家为了共同的安全与利益,进一步结成一个更大的统一的国际社会,而立足于理性的自然法则理应成为国家之间的法律的基础。

与布丹相比,格老秀斯的理论体现出明显的理想主义与折中主义的色彩,而且它同样没有能够完全解决主权国家的合法性基础的问题。但与此同时,这一理论却指出了一种通向国际和平与秩序的唯一道路。当国家的基础已经从宗教或者封建权利与义务关系转移到理性的原则之上的时候,一种协调国家间关系的原则同样也必须寻找新的理论依据并与实际发生的变化相适应。

### 三、“威斯特伐利亚和约”与近代国际关系体系

从中世纪到近代,特别是从13世纪末到16世纪,欧洲的各政治主体之间出现了明显的分化,它们之间无论就其实际的力量与影响还是内部的结构等方面都出现了重大的差异。与此同时,单纯的封建等级制权利义务关系也遭到了严重的侵蚀,加之教会权力的渗透,各权力主体之间的关系变得错综复杂,难分难解。与此相适应,人们的世界观念也出现了一种重大的转变,即不再把整个欧洲当作统一的神圣罗马帝国与统一的基督教社会,而是将其视为一种无政府的自然状态。这种观念借用霍布斯的经典表述,就是一种把国际社会理解为所有的国家反对所有的国家的战争状态。实际上,格老秀斯发表他的著作,呼唤人们依照理性的要求建立一种国际秩序的时候,欧洲正处于一场“一切人反对一切人”的混战之中。有不少研究者相信,霍布斯对于自然状态的描述,实际上正是他所亲眼目睹的三十年战争期间欧洲各国的战争状态的反映。

这里没有必要对三十年战争的细节进行追究。但这场给参战各方带来了巨大的灾难与痛苦的战争,却也因此而导致了一个积极的成果,那就是格老秀斯曾经热切地予以期待的理性,在欧洲的政治家和外交家的思考中终于战胜了仇恨与贪欲,占据了支配的地位。作为这种理性的结果的《威斯特伐利亚和约》,同时也是欧洲向近代社会转变过程中各权力主体之间关系原则变化的一个阶段性结论,它的一个最重要的特点就是以国际法的形式从字面上到实质上确立了布丹所提出的国家主权的原则<sup>①</sup>,使之最终替代了宗教义务与封建契约关系,成为处理缔约各方的关系的一个基本前提。由此,它结束了一个时代,同时又开辟了一个新的时代,正是在这个意义上,这项条约标志着近代国际关系的起点。

透过条约中对缔约各方和各相关主体的权利与义务及其相互关系的繁琐规定,可以看出《威斯特伐利亚和约》是从两个方面确立了主权国家的独立地位的,即以主权者相互保证的方式,一方面否认了在它们之上任何具有实际的法律地位的权威的存在,亦即排除了教会和神圣罗马帝国对各主权国家的控制;另一方面则否认了除各主权者之外的任何政治力量对其权力进行干涉的合法性。

就前者而言,《和约》是对三十年战争以及此前 100 多年欧洲宗教战争的教训进行反思的结果,因为这些战争往往都有一个共同的原因,那就是以武力的方式解决宗教冲突,或者国际冲突中宗教因素的介入。为此,《和约》明确地把宗教问题排除于国际争端之外。<sup>②</sup> 一个确定无疑的事实是,在《和约》订立之后,主权国家成为国际关系中真正的行为主体,而它们也的确很少以武力的方式干预其他国家的宗教事务。也就是说,《和约》在相当大的程度上避免了因为意识形态问题所引起的新的国际争端。据统治,从 1648 年到 1713 年期间,在欧洲由宗教原因导致的战争只有三次,而且都是在欧洲人与伊斯兰教徒之间发生的。<sup>③</sup> 教皇本人对《和约》的反应则非常能够说明问题。在《和约》签订之后,发现自己已经大权旁落的教皇发布了一道圣谕 *Zei Domus*,宣布该《和约》是“无价值的、无效力的、不公正的、应受谴责的、应被否认的、空洞的、毫无内容的、永远无效的。”至于在《和约》中,则已经有相关条款事先规定,教皇的一切命令都不能取消《条约》的效力。<sup>④</sup>

至于在神圣罗马帝国方面,虽然《和约》仍然为帝国本身保留了一种最高的法律地位,同时也把《和约》本身规定为帝国的一项“永久性法律和限定的命令”<sup>⑤</sup>,并且为皇帝保留了他在名义上的权力,但他对于各国的实际行为已经基本上没有什么太大的影响力。由此,《条约》最终完成

① 《威斯特伐利亚和约》所出现的“主权”(sovereignty)一词,基本上可以在布丹的意义上加以理解。

② 《威斯特伐利亚和约》,第 123 条,参见《国际条约集》(1648-1871),北京:新华出版社 1984 年版,第 31 页。实际上,早在 1555 年的《奥格斯堡和约》中就有所谓 *emus regio, euis religio* (宗教信仰因领主而定)的原则,即允许各封建主决定他的领地内的信仰问题,但这一规定并没有能够真正得到遵循。

③ Cf., Daniel Philpott, *Revolution in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001, p. 89.

④ 《威斯特伐利亚和约》,第 121 条,参见《国际条约集》(1648-1871),第 30 页。

⑤ 同上,第 120 条,参见《国际条约集》(1648-1871),第 30 页。30 页。顺便可以提一下的是,美国政治学家亨廷顿曾经把近代以来人类历史上出现的冲突划分为三个阶段:民族国家的冲突、意识形态的冲突和文明的冲突。亨廷顿的结论具有某种耸人听闻的结果,但他所进行的划分可以说是非常不严谨的,仅就第一个阶段而言,他就没有看到,民族国家的冲突背后,有很大程度上恰恰是宗教的从而也就是意识形态的冲突,而《威斯特伐利亚和约》正是为了在国家间关系中避免这种冲突而做出的努力。



了近代主权观念的另一半,使之最终同时具有了国内和国际意义上的合法性。

就后者而言,正如上文所述,由于布丹的理论中缺乏对主权实体的资格的严格的法理上的规定,所以大有可能导致一场类似于苏联解体之前所出现的“主权大战”。在任何一位国王看来,布丹的理论既不能使他免除在他之下的原来的封建领主甚至民众试图摆脱他的控制而对他发起的挑战,也不能使他有充分的理由可以拒绝在他之上的皇帝或者教皇要求他服从的压力,除非诉诸实力的对抗。用英国君主专制论者费尔默的话来说,就是,国王们正被“钉在两把刀之间,一把是教皇,另一把则是民众。”<sup>①</sup>费尔默本人试图以一种君权神授的理论为国王的主权地位进行辩护,但在他的时代,这种辩护是徒劳的,因为连教皇的地位都受到怀疑的时候,还有什么样的宗教权力是真正神圣的呢?可见,在当时的欧洲,那些依据自身的实力——当然也不仅仅是实力,正如布丹在为法国国王的主权进行辩护的时候所提到的,他们同时也是一种正在出现的民族统一的象征——在自己所控制的地域范围内获得了相对独立的地位的“主权者”们,正迫切地需要一种他们的权力的法律上的支撑点,而《威斯特伐利亚和约》恰恰为他们提供了他们所需要的东西。

因此,从某种意义上说,《和约》也可以被认为是一种阴谋,是君主们为了压制他们各自国内对于他们自身权力与地位的挑战而进行的一种集体的安排,即排除了各权力主体无规则的相互干涉与渗透的合法性,从而消除了国际争端的一个主要根源。比如说《和约》第76条明确保证了法国国王对其领土范围内所有的居民与财产的绝对的统治权(with all manner of Jurisdiction and Sovereignty),使其不受“皇帝、帝国、奥地利王室或其他任何人的阻碍”。<sup>②</sup>第88条也对奥地利王室同样的地位进行了明确的保障,使其对于领土范围内原来所有的封建等级(Bayliwicks, Barons, Castles, Fortresses, Countys, Barons, Nobles, Vassals, Men, Subjects, Rivers, Brooks, Forests, Woods, and all the Regales, Rights, Jurisdictions, Fiefs and Patronages)拥有绝对的主权。<sup>③</sup>尤其是第117条规定,《和约》所保障的一切权利都不允许受到任何侵犯,同时,虽然承认各地居民在战争之前所享有的私利仍然得到保护,但又强调必须以不与他们的主权者的权利与利益相冲突为限(save, nevertheless the Rights of Sovereignty, and what depends thereon, for the Lords to whom they belong)。<sup>④</sup>依靠这样一种方式,《和约》以一种国际承认的形式确定了当时欧洲实际的权力格局并使之合法化,使任何试图挑战这种格局的努力都可能遭到一种国际性的反对甚至制裁。这可以被视为《和约》保守的一面。但应该看到的是,《和约》并非仅仅反映了一种实力政治的结果,它同时也体现了当时欧洲正在兴起的民族国家的需要,这大概才是《和约》真正的生命力所在。

总的来说,《威斯特伐利亚和约》通过对主权的确认,以及它所保障的主权国家的平等、以及和平解决争端,不以宗教问题作为战争的根据等等原则,在人类历史上开创了以前未曾有过的一种新的国家间关系的体系。虽然如上所说,它维护了各缔约方在当时的实际地位,但它对于主权原则的确认却又在另一方面为各主权国家内部的自主发展提供了国际性的相互保障;另外,它对于现状的维护也不是一成不变的,但它的确发挥了一种对国际关系的变化的缓冲器的作用,从而

① Sir Robert Filmer, *Filmer's Patriarcha and other Political Works*, ed. Peter Laslett, Oxford: Basil Blackwell, 1949, pp. 277-8.

② 《威斯特伐利亚和约》,第76条,参见《国际条约集》(1648-1871),第19页。

③ 同上,第88条,参见《国际条约集》(1648-1871),第22页。

④ 同上,第117条,参见《国际条约集》(1648-1871),第29页。

大大减少了国际冲突与战争的可能。

#### 四、超越还是重申主权

从1648年到现在,300多年的时间已经过去了,虽然在这漫长的历史过程中,人类仍然饱经战乱之苦,但可以说,战争与冲突恰恰是违背了《威斯特伐利亚和约》所确立的基本原则的结果而不是相反。进入20世纪之后,随着国际关系的进步,主权原则从欧洲扩展到全世界,经过后来出现的民族国家的原则、以及民族自决权的原则的充实,主权原则已经成为至今为止全世界公认的国际关系的最基本的原则。

但另一方面,正如本文开始所提出的,近年来要求超越主权的呼声也越来越高。这样一种主张的依据,是随着交通与信息技术的飞跃发展,人类跨越国界的联系日益紧密,越来越多的问题日益具有一种超越国界的性质,而且单独依靠一个主权国家的力量无法予以有效的解决,比如说国际性的走私、贩毒、国际犯罪、恐怖主义、以及资源与环境问题等等。这种主张相信,主权原则,以经对人类处理这些问题形成了障碍。的确,面临新的形势需要一种广泛有效的国际合作。但是否因为如此,就必须“限制主权”、“超越主权”、甚至断言主权已经成为一项过时的原则?

对于“超越”主权的各种主张需要进行具体的分析,如果是为了强调主权国家的合作,强调国际法与依据国际法所建立的国际组织对于各主权国家行为的规范作用,那么可以认为虽然其用意可以理解,但问题却提错了方向,或者说,这种观点是混淆了主权原则的国内意义与国际意义。在一个国家内部,现代主权原则承认必须存在某种至高无上的、最终的权威,保护一个国家能够对其内部事实进行有效的治理,这是国家内部的统一与秩序以及国际和平的基础。但在主权的国际意义方面,因为近代国际关系的确立,从一开始就是建立在对主权国家行为进行规范的基础之上的,如果没有这种规范,各国依然凭借武力追求自己的目标的话,那么主权原则本身就根本不可能成立。也就是说,从一开始,国际社会中的主权就并非是绝对的、不能接受规范与限制的权力。换言之,由于主权的存在从一开始受到国际法的约束并以国际法为保障,所以谈不上“超越”或者“限制”的问题。其实,在《威斯特伐利亚和约》中,就已经存在一些在现在看来可能会被人认为是“超越”或者“限制”主权的条款,比如说,第89条规定,应该保证莱茵河两岸各省的商业与运输的自由,不允许在河上对来往商船随意征税等等。<sup>①</sup>这是对主权国家行为的一种限制与规范。但有一点是非常重要的,即这种限制是自愿的、相互的、平等的、并且通过国际法相互予以保证的。

可以借助于个人自由的问题在历史上发生的变化来说明问题。在自由主义的早期阶段,人权被理解为一种天赋的、不依赖于社会与其他人的权利,这在后来被称为“消极的权利”(negative rights)。但进入19世纪下半叶之后,随着人们对人权观念的理解的发展与变化,人们开始强调人权的社會性、强调个人对社会与对其他人的义务,相信仅仅依靠个人并不能充分保障其自身的权利,人权由此发展为一种“积极的权利”(positive rights)。在对于权利进行“积极”理解的前提下,所有权关系得到一定的调整、个人可能有害于社会的自由也相应地受到限制。然而,很少听到有人说在“积极权利”的阶段,个人权利被超越了或者说人权观念已经过时了,相反,人们一般相信人权的观念是被更新了,其范围是被扩展了。在主权的问题上恐怕也应该进行类似的理解,

<sup>①</sup> 同上,第89条,参见《国际条约集》(1648-1871),第22页。

即在新的问题面前以一种国际规范的方式对各国的主权进行的调整与某些方面的限制,并非就是对主权本身的取消或者超越。美国总统塔夫脱(William Taft)在第一次世界大战之后曾经说过:“在德国人看来,主权是一种能够通过武力超越其他国家的主权的力量,这就是一切。而美国人对于主权的观念又是怎么样的呢?那是一种由国际法、国际伦理、国家间的相互尊重和睦邻感情所规范的主权。存在一种比这更强大有力的主权吗?主权与人的自由权相似。后者是一种受到法律规范、同时又受到法律保护的自由,而主权正是把同一原则运用于国家的产物。”<sup>①</sup>

至于对超越主权论当中的另外一种倾向,即试图通过这种理论为某个或者某些国家更方便地“超越”于国际法或者国际关系原则之上对其他国家的内政进行干涉提供方便,则是值得人们警惕的。抽象地看,这种干涉当然可能对,也可能错,这取决于具体的情况。但从法律的角度来说,这种干涉是不应该被允许的,而且与它在道义上的对错无关,而是因为如同给予每一个人以执行法律的权力将导致法律和秩序的崩溃一样,整个国际社会将由此陷入一种彻底混乱无序的状况。就此而言,一种国际秩序,正如任何法律体系一样,必然带有一定程度的保守性质,特别是它要求人们以合法的方式来变更那些哪怕是不合理的成分。但惟此才保障了秩序的存在,而只有依据某种确定的秩序,每一个人对于他自己和别人的行为才可能进行合理的预期,进步也才成为可能。在今天回顾近代主权原则得以确立的过程,其意义就在这里。在《威斯特伐利亚和约》之前,无论是教皇、神圣罗马帝国的皇帝、还是大国的君主们都想建立于他们有利的秩序,但这些努力都失败了。以国际法的形式确立的主权原则正是对通过这种灾难而得到的教训的总结。昔日的皇帝和教皇所没有能够做到的事情,相信今天任何一个强大的国家也不可能做到。

上文提到,《威斯特伐利亚和约》虽然具有保守性的一方面,但它也体现了当时民族国家发展的初步结果,而且,在以后的历史过程中,主权原则大致也能够反映并且容纳国际关系的新变化,因此,伴随着19世纪中期以后中欧和东欧的民族解放运动,特别是20世纪60年代广大亚非拉地区民族民主运动的兴起,世界政治地图发生了重大的变化,在这些过程中,主权原则实际上发挥的主要是一种积极的作用。而且,通过这些运动,主权的原则不是被削弱了,而是被加强了。

谈到民族问题,有两个方面需要稍加澄清。首先,现代民族不仅是一种生物学的概念,而且主要地是一个文化和历史的范畴。因此既是历史发展的产物,又不可能成为永恒不变的对人类进行划分的标准。一方面,现代民族的产生可以被认为是一种根据不同的文化历史传统、社会交往与社会生活、以及社会组织结构和某些基本的价值原则的差别对人类进行的区分。民族国家的产生与发展则表明,在存在上述区分的情况下,它既体现了民族划分的边界,同时又是对各民族的成员进行价值的提供与分配的基本政治单元。上面提到的布丹主权理论中存在的危险性,通过《威斯特伐利亚和约》的保障以及以卢梭的人民主权论为旗帜的法国大革命所开创的民族国家的原则,以及此后的民族独立运动在实际上对主权原则的修正,已经在理论上与实践上得到了克服,从而使民族、国家与主权相结合,成为一种三位一体的国际法的基本实体。

但在另一方面,主权原则又有可能滞后于人类各群体在政治上与文化上或者分化、或者融合的实际过程。因此主权原则固然可以防止各主权国家内部可能愈演愈烈、无限扩大的民族(亚民族)或者以此为名的冲突,但与此同时,对于真正要求民族权利的运动又可能有一定的妨碍作用。从实际发生的情况看,国际社会对于各共同体往融合方向发展的运动,比如说以欧洲联盟的产生

<sup>①</sup> William H. Taft, "Address at San Francisco, Feb. 19, 1919", in Theodore Marburg and Horace E. Flack, eds., *Taft Papers on League of Nations*, New York: Macmillan, 1920, p. 148.

为代表的区域化运动一般没有设置任何的障碍,因为它几乎总是以和平、合法的方式进行的;而对于民族分裂与独立运动,则几乎总是采取一种防备与谨慎的态度,原因其实很简单,因为它常常与暴力相伴随。应该说,这样一种方式虽然可能说存在一定的问题,但基本上是合理的,因为现代国际法体系与主权原则并没有对民族独立运动设置任何不可逾越的障碍,但对这种运动的约束与规范则是必要的,因为首先必须保证某种最基本的国内与国际的秩序。摩根索认为,“主权的观念取决于历史上特定时期政治形势,因此需要根据各个时代实际的政治状况的变化而加以周期性的重新审视。”<sup>①</sup>这种观点是符合实际的,但似乎应该这么理解:主权的确是一个随着时代变化其内涵的概念,但在这种变化得到各主权者的公认之前,它仍然必须得到尊重。

在今天讨论主权原则,似乎还有一个不能避开的问题,那就是人权与主权的关系。在这个方面有一个基本点,那就是上面提到过的,在当代世界,每一个具体的个人的人权,还只能通过他所从属的主权国家予以保障。即使承认人权在具有特定的文化历史内涵的同时也具有某些共同标准的前提下,这个事实也不可能加以改变。一个国家为其他国家的人民保障人权保障的企图,即使其动机完全是正当的,在历史上也找不出成功的范例,更不用说这往往成为侵略与干涉其他国家的人所共知的借口。人权与主权属于不同的范畴,反映的是一个人从不同的角色来看应该具有的不同方面的权利,即作为一个人的权利与作为一个国家的公民、一个民族的成员、一种特定的历史文化传统和价值观念的载体所具有的权利。这两个方面相互支持,从本质上没有任何矛盾。说人权超越于主权,这只是一种逻辑上的混乱,这就比如说美国的众议院应该超越于参议院一样让人感到难以理解。英国政治学家和法学家布莱克斯通(William Blackstone)曾经有这样一种观点,即一方面肯定英国议会拥有一种绝对的权力,同时又坚持英国人民享有绝对的自由。在他看来,这两个“绝对”之间并没有矛盾。因为议会的绝对权力是建立在每个人的自然权利基础之上的,按照洛克的理论,人民始终保留着推翻现有政府而建立一个新的政府的权利。另一方面,人民的权利的行使又必须以议会的最高权力作为保障,否则,自由就失去了它的保护者。

总之,当代世界的确面临众多非常复杂的问题,可以理解,在对这些问题进行处理的过程中,主权原则可能会对某个行为主体显得碍手碍脚,但主权原则强调的是法律、秩序与程序,它所反对的正是国际社会的某一个成员根据自己理解的公正对其他国家的干涉。国际关系中的“新自由主义”最让人难以理解的一点就是,当它的提倡者们在国内政治问题上尚且没有放弃“政府是必不可少的恶”这一自由主义最基本的政治判断的时候,为什么反而在世界范围内试图为某种世界宪兵的存在进行论证呢?

坚持主权原则也并不否认国际社会尚且存在着大量不合理、不公正的现象,但它强调的是对各个国家主权的尊重与通过国际合作解决问题的方向,因此是一种法治的方向。实际上,主权的原则除了通过国际社会的各个成员的共同维护与尊重之外,不可能有任何其他的力量来加以维持。无论是按照霍布斯的方法,还是按照罗尔斯的方法来建立一种国际秩序与国际正义都是不可能的。就前者而言,国际社会的各行为体表现出严重的不平等,所以很有可能让某个或者某些国家建立其霸权的地位;就后者而言,没有任何一个国家会承认自己受到“无知之幕”的遮蔽,从而根据自己的实际利益出发会接受某种正义原则的约束。也就是说,主权原则需要每一个国家自觉的维护。在这一点上,美国政治学家阿什利的判断是正确的,即“主权的范式,只有依赖于

<sup>①</sup> Hans. J. Morgenthau, "The Problem of Sovereignty Reconsidered", *Columbia Law Review*, 48 (3) (1948), p. 343.

一种共同理解的实践,即主权已经存在并发挥着作用,才能被建立起来”。<sup>①</sup> 美国的另一位总统昆西·怀特因此曾经提出:“世界所面临的问题是如何使各个政府,以及属于不同的文明与意识形态的民族理解一种在法律规范之下的主权的本质及其价值。”<sup>②</sup>

因此,在实践中,比如说让联合国以外的人道主义国际干涉合法化、或者某个国家可以因为怀疑其他国家正在从事某些犯罪的行为便可以自主地对其进行封锁、威胁、甚至武装干涉的话,那么这个世界可以想象又将退回到1648年以前。毕竟,一种真正的法治原则,是建立在人们终于放弃了“以恶抗恶”的习惯的基础之上的。辛斯利曾经指出,从18世纪之后国际关系的变化中可以发现,只有当各国相互承认每一个主权国家是能够对自身负责的国际合作的基本单元时,国际关系才有所进步。<sup>③</sup> 至于英国国际关系理论家布尔更是明确指出:“只有当一批国家认识到某些共同的利益与共同的价值,并且在意识到它们在其相互关系中必须受到一系列共同规则的约束,并且共同参与它们共有的各项机制的运行的时候”,国际社会才可能得以存在。<sup>④</sup> 实际上,国际交往越密切,国家间的关系越复杂,就越需要维护一种各个方面都能够接受共同规范。

最后还需要对欧洲联盟的问题谈一点看法。欧洲联盟的产生常常被反主权论者视为他们最好的论据。但需要注意的有三个方面,第一,欧洲有其独特的历史,这种历史足以让世界的其他地区在可以想见的将来不可能重复欧洲的过程;第二,欧洲的联合是一个自愿的过程,其中没有强制,相反,1648年以后任何企图在暴力基础上建立欧洲帝国的尝试都是以失败告终的;第三,欧洲联合的过程中的确制造了某些法律概念上的混乱,比如说英国通过立法决定对欧共体让渡部分主权;但这里让渡的,实际上应该是某些具体的政府管理权。因为主权不是一种具体的权力,而是一种资格;或者说,“主权是一种权威,而并非一种强力( *sovereignty is authority, not might* )”。<sup>⑤</sup> 至于在国际方面,如果承认主权原则的基础在于一种国际性的相互平等的承认的话,那么它并没有受到侵蚀。在1792年美国最高法院对 *Chisholm v. Georgia* 一案的审理中,曾就美国的联邦与州之间的权力关系进行过如下的解释:“合众国在交与其行使的所有权力方面拥有主权;合众国的各州则在它们所保留的权力方面拥有主权。”<sup>⑥</sup> 这就是说,在专属各州行使的权力领域,联邦不得干预;对已经交由联邦行使的权力,各州也不能染指。它们各自具有其主权的范围。这是在美国对于联邦与州之间权力关系的一种通行的理解,可以对认识欧洲联盟的问题提供某种借鉴。

(责任编辑:王 联)

① Richard Ashley, “The Power of Anarchy: Theory, Sovereignty, and the Domestication of Global Life”, James Der Derian (ed.), *International Theory: Critical Investigations*, New York: New York University Press, 1995, p. 118.

② Cf. Quincy Wright, “Sovereignty and International Cooperation”, in J. S. Bains, ed., *Studies in Political Science*, London: Asia Publishing House, 1961, pp. 14 - 376.

③ F. H. Hinsley, *op. cit.*, pp. 212 - 213.

④ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan, 1977, pp. 67 - 71.

⑤ Cf., Charles Howard McIlwain, “Sovereignty Again”, *Economics* 18 (1926), pp. 256 - 267.

⑥ Quoted in J. Mark Jacobson, *The Development of American Political Thought*, New York: Century, 1932, p. 410.